

## DAFTAR ISI

### Menimbang Birokrasi, Partai, dan Politik di Indonesia

1. Ekonomi-Politik Kebijakan Impor Garam Indonesia  
Periode 2007-2012  
*Lukman Baihaki* 1-16
2. Etnisitas sebagai Instrumen Politik dan Keamanan  
di Kalimantan Barat Pasca Rezim Orde Baru  
*Jumadi, Mohammad Rizal Yakoop* 17-34
3. Partai Islam dalam Dinamika Demokrasi di Indonesia  
*Gonda Yumitro* 35-50
4. Membongkar *Veto Player*  
dalam Politik Kepartaian Indonesia Menuju Pemilu 2014  
*Arya Budi* 51-66
5. Menimbang Media Sosial dalam *Marketing* Politik di Indonesia:  
Belajar dari Jokowi-Ahok di Pilkada DKI Jakarta 2012  
*Wisnu Prasetya Utomo* 67-84
6. Mereformasi Birokrasi dari Perspektif Sosio-Kultural:  
Inspirasi dari Kota Yogyakarta  
*Erisandi Arditama* 85-100

## Mereformasi Birokrasi dari Perspektif Sosio-Kultural: Inspirasi dari Kota Yogyakarta

Erisandi Arditama•

### *Abstract*

*The issue of administration and working management are not the only matters of bureaucracy complexity. However, in Yogyakarta it is also about the internalization of palace cultural interest into it. Hence, this article offers socio-cultural perspective as an alternative one in studying the city's bureaucracy reformation and is hopefully useful for larger scope of Indonesian bureaucracy. By initiating the idea of deconstructive frame work, this study analyzes the strategies of Yogyakarta's current mayor in term of braking down priyayi's values in the city's bureaucracy. At last, this study emphasizes that good leadership exemplary is the major key to actualize an open bureaucracy and serving mission at the same time.*

### **Keywords:**

*bureaucracy reformation; deconstructive frame work; priyayi's values.*

### Abstrak

Kompleksitas persoalan birokrasi tidak hanya berada pada persoalan administrasi dan manajemen kerja, melainkan juga terletak pada persoalan internalisasi budaya kraton di dalam birokrasi. Oleh sebab itu, artikel ini menawarkan perspektif sosio-kultural sebagai perspektif alternatif dalam mengkaji reformasi birokrasi sekaligus bagi studi birokrasi di Indonesia. Dengan menggunakan kerangka pikir dekonstruksi, kajian ini menganalisis strategi Walikota Yogyakarta dalam menghancurkan tata nilai priyayi pada birokrasi di Kota Yogyakarta. Sebagai penutup, artikel ini menegaskan bahwa keteladanan kepemimpinan menjadi kunci utama bagi upaya mewujudkan birokrasi yang terbuka dan membawa misi pelayanan.

### **Kata Kunci:**

reformasi birokrasi; dekonstruksi; tata nilai priyayi.

### **Pendahuluan**

Di dalam ragam kajian mengenai studi birokrasi, kita seringkali menemukan kompleksitas persoalan birokrasi yang berimplikasi pada buruknya kinerja birokrasi. Namun, ada sedikit birokrasi pemerintah daerah dengan kinerja yang

cukup baik. Pratikno (2005); (2007); (2008) menjelaskan banyak kajian yang menganggap kinerja birokrasi yang baik sebagai keberhasilan penerapan *good governance*. Di sisi lain, belantara pustaka mencatat juga banyak kajian yang

• Mahasiswa Pascasarjana Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM  
e-mail: arditama.sandy@gmail.com

menggugat *good governance* sebagai solusi terbaik bagi perbaikan birokrasi seperti Goetz (1995); Weiss (2000); dan Crawford (2000). Pelajaran dari perdebatan tersebut adalah: reformasi birokrasi begitu mendesak dilakukan.

Namun, sangat jarang kajian yang mencoba menjelaskan reformasi birokrasi dari sisi sosio-kultural. Padahal, lokal banyak menyajikan nilai-nilainya yang dapat menjadi tawaran solusi untuk memperbaiki birokrasi. Salah satu inspirasi lokal muncul dari temuan menarik mengenai birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta yang melakukan terobosan progresif untuk meningkatkan pelayanan. Hal ini menarik, mengingat Yogyakarta diasosiasikan dengan poros pemberlakuan birokrasi berbasis priyayi yang dikenal dengan istilah "birokrasi Mataraman".

Istilah birokrasi Mataraman sendiri telah menjadi stigma yang dapat menyudutkan birokrasi. Perjuangan pembenahan kerja birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta menjadi menarik dalam upaya menepis stigma tersebut. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari prinsip walikota yang memandang birokrat adalah pelayan masyarakat, bukan menjadikan birokrasi sebagai legitimasi status sosial seseorang.

Narasi tulisan ini mencoba memahami birokrasi Mataraman serta upaya yang dilakukan walikota untuk membongkar konstruksi pikir tata nilai priyayi pada birokrasi pemerintahan. Upaya ini untuk menegaskan bahwa keduanya tidak dapat disamakan. Tata nilai priyayi adalah hal mengenai budaya yang mencoba melestarikan nilai kebangsawanan, sedangkan birokrasi terkait dengan institusi pelayanan. Untuk membahas proses pembongkaran makna, tulisan ini menggunakan kerangka dekonstruksi - meminjam filsafat Derrida- dan merekonstruksi makna baru birokrasi sebagai institusi pelayanan.

Upaya dekonstruksi menjadi kajian menarik sekaligus mendesak untuk menjadi aksi nyata. Proses dekonstruksi tentu saja bukanlah persoalan mudah. Ada dinamika dan tantangan dalam merekonstruksi makna baru birokrasi yang terbuka dan mengedepankan makna pelayanan. Berpijak dari alasan tersebut, tulisan ini bermaksud menjawab satu pertanyaan mendasar: bagaimana dekonstruksi tata nilai priyayi terhadap birokrasi pemerintahan dilakukan oleh Walikota Yogyakarta?

### Memahami Birokrasi Mataraman

Secara konseptual, birokrasi seringkali dikaji dari perspektif organisasi. Thomson menyatakan bahwa organisasi birokrasi disusun sebagai suatu hierarki otoritas yang begitu terperinci. Agar terjadi relasi, diperlukan sistem hubungan yang lebih tinggi agar memberi perintah kepada yang lebih bawah, sedangkan yang lebih bawah harus melaporkan apa yang telah dikerjakan sesuai perintah yang diterima (Santosa, 2008: 11).

Birokrasi model Weberian juga mendefinisikan birokrasi sebagai organisasi yang sengaja dibentuk untuk mencapai satu tujuan fungsional tertentu. Birokrasi bersifat hierarkis, ada pembagian kerja secara detail, dan mereduksi individu-individu menjadi sekrup kecil dalam mesin besar (penugasan yang spesifik). Jabatan kantor dalam suatu birokrasi cenderung menjadi pekerjaan seumur hidup (Wrong, 2003: 49).

Birokrasi pun berkarakter kaku, formal, hierarkis, dan berjenjang. Yang diselenggarakan berdasarkan aturan, bagian, unsur, dan yang terdiri dari pakar terlatih (spesialisasi) di bidangnya. Ia juga merupakan alat kontrol atasan yang memiliki karakter hierarkis (Sedarmayanti, 2009: 67). Dengan karakter hierarkis inilah, peran dan wewenang pemimpin atas yang dipimpin begitu kuat dan menonjol.

Di sisi lain, sejarah pembentukan birokrasi di Yogyakarta memberikan penjelasan, betapa karakter kaku dalam birokrasi juga dipengaruhi oleh kepentingan kraton (Sutherland, 1983; Dwiyanto, 2008). Suwarno (1994) begitu rinci menggambarkan struktur birokrasi Yogyakarta dari masa Mataram hingga pasca integrasi Yogyakarta dengan RI, yang awal pembentukannya untuk mengelola urusan pemerintahan, melayani raja, dan keluarganya. Soemardjan (2009) juga menceritakan perilaku umum kaum priyayi dalam posisinya sebagai elit sosial dan birokrat di Yogyakarta.

Keempat karya tersebut menjelaskan betapa budaya birokrasi yang berpriyayi di Yogyakarta berkaitan erat dengan pengaruh kraton sebagai pusat nilai. Dalam budaya Jawa, dari restu kraton, legitimasi atas kuasa didapat (Anderson, 1990; Kusno, 2007). Birokrasi pun bekerja untuk penguasa dan bukan untuk masyarakat (Wibawa, 2005: 44). Birokrat yang berpriyayi di Yogyakarta menjadi niscaya, apalagi ditambah dengan jabatan dan pemberian gelar kebangsawan bagi birokrat yang berjasa kepada pemerintahan, seperti Kanjeng Raden Tumenggung (KRT) untuk tingkat bupati, serta mobil dan perabotan dinas yang diberi simbol berupa lambang kraton (Dwiyanto, 2008: 97).

Dalam telaah pustaka, kajian tentang priyayi tidak dapat dilepaskan dari karya Clifford Geertz (1959). Argumentasinya mengenai klasifikasi sosial masyarakat Jawa menegaskan bahwa priyayi adalah aristokrat Jawa. Nuansa kebangsawanan ditandakan dengan *pertama*, para tuan tanah dalam sistem feodal Jawa. *Kedua*, seseorang yang memiliki keturunan langsung para raja-raja besar Jawa sebelum masa penjajahan. *Ketiga*, mereka yang dipekerjakan oleh Belanda sebagai instrumen administrasi (Geertz, 1959: 308).

Kelompok ketiga ini bukanlah priyayi melalui garis keturunan bangsawan, sebab kehidupan priyayi berdasarkan keturunan makin langka. Maka, Kartodirdjo menegaskan: kelompok yang ketiga ini berusaha melestarikan gaya hidup priyayi demi statusnya, tetapi terbatas pada formalitas dan upacara-upacara (Damono, 2000: 161). Selain sebagai kelas elit yang berbudaya yang berasal dari budaya Jawa (Koentjaraningrat, 1975: 15), priyayi merupakan kaum terpelajar di masyarakat sebab mendapatkan akses pendidikan pada masa penjajahan.

Penjajah menjadikan kaum priyayi sebagai instrumen administrasi kekuasaannya. Pada titik ini, definisi priyayi makin meluas, termasuk orang kebanyakan (umum) yang ditarik ke dalam struktur birokrasi akibat aristokrat asli telah habis (Mulder, 2001: 308). Termasuk para pegawai pemerintahan dan para guru yang menerima gaji (Geertz, 1959: 308). Gaya hidup priyayi dan menjadi priyayi adalah sebuah kebanggaan sosial.

Fenomena menarik dijelaskan oleh Sutherland (1983), bahwa kian banyak muncul priyayi baru (priyayi profesional) dari kalangan cendekiawan, seiring dengan perkembangan masyarakat dan kebutuhan pelaksana administrasi kolonial. Kelas priyayi baru ini mempriyayakan diri, dengan menyandang status sosial yang tinggi, sebagai kaum intelektual Jawa yang memiliki gelar akademis pendidikan tinggi dan formal ala barat (Soemardjan, 2009: 147). Dalam konteks inilah, Dwipayana (2001) memberikan kritik teoritik: perlu pemisahan tegas antara priyayi dan bangsawan. Status sosial sebagai priyayi didapatkan dari keahlian, jabatan, dan pendidikan. Sedangkan kebangsawanan didapatkan secara askriptif.

Tata nilai kepriyayian pun menjadi konstruksi berpikir yang dominan pada birokrasi pemerintahan. Birokrasi dan

jabatan publik dianggap sebagai ruang untuk melegitimasi status sosial tersebut. Mulder menyebutnya sebagai gejala “Mataramisasi” yang ditandai dengan perilaku memperlihatkan kekuasaan dan menonjolkan derajat (Mulder, 2001: 107).

Istilah birokrasi Mataraman dikenalkan oleh Mulder dengan empat karakter utamanya: arogan, terobsesi oleh diri, kedudukan dan kekuasaan, serta kecenderungan berlagak. Kelompok ini juga digambarkan dengan karakter suka memamerkan kekayaan yang mereka anggap justru sebagai *prestise*. Berpadu dengan budaya “bapakisme” yang kaku, elit birokrasi menjadi raja-raja kecil yang anti kritik (Dwiyanto, 2008: 96).

Tumbuh suburnya birokrasi Mataraman pun menjadi niscaya. Kepentingan kraton (konteks historis) dan penguasa terhadap birokrasi mempengaruhi budaya birokrasi dan sistem politik (Sutherland, 1983; Mas’oed dan MacAndrews, 2006; Varma, 2007). Oleh sebab itu, birokrasi di Yogyakarta yang tumbuh dalam pengaruh kraton memiliki kesinambungan sejarah terhadap kinerja birokrasi pada masa sekarang, termasuk nilai-nilai di dalam birokrasi masa kini, terutama dalam hal konstruksi struktur dan kultur birokrasi (Dwiyanto, 2008: 10).

### Memahami Dekonstruksi

Herry Zudianto melalui berbagai pernyataan sering menyampaikan bahwa kekuasaan harus bertransformasi menjadi pelayanan. Baginya, makna kekuasaan bermakna pelayanan. Penekanan pada makna pelayanan dapat melahirkan sistem pelayanan yang dapat diakses oleh semua kelompok sosial, ekonomi, agama, budaya, dan ideologi politik (Zudianto, 2008: 104). Hal ini menjadi dasar dekonstruksi yang dilakukannya yaitu membongkar makna priyayi dan birokrasi, kemudian merekonstruksi makna baru birokrasi sebagai institusi pelayanan masyarakat.

Dalam tataran ide, Alimi menganggap dekonstruksi sebagai proses mengaduk-aduk, menembus, dan menjungkirbalikkan kebekuan (fenomena statis yang telah terkonstruksi) itu sendiri (Alimi, 2004: 10). Dekonstruksi nantinya dapat merekonstruksi makna baru dan dapat menggiring orang agar memandang masalah sosial dalam kerangka pikir yang telah ditentukan, seperti sebagaimana teori hegemoni milik Gramsci (Patria dan Arief, 1999: 121).

Derrida berpendapat, dalam proses dekonstruksi, bahasa sebenarnya sarana untuk mendapatkan klarifikasi sebagai balasan atas klarifikasi baru yang diperlukan (Agger, 2009: 118). Sebab, bahasa bersifat memenuhi dirinya sendiri dan bahkan terbebas dari manusia. Sumber bahasa bukanlah suara manusia, melainkan berupa tulisan. Tulisan adalah bahasa yang secara maksimal memenuhi dirinya sendiri sebab tulisan menguasai ruang secara maksimal (Hoed, 2011: 253). Sebagai bahasa, tulisan tidak terdapat di dalam pikiran manusia maupun gelombang udara, melainkan berada di atas halaman.

Pada posisi inilah, tulisan akan lepas dari penulisnya maupun pembicaranya. Pada saat dibaca, tulisan langsung terbuka untuk dipahami pembacanya secara bebas. Bahasa sebagai pusat persembunyian kepentingan, dibongkar maknanya yang telah terkungkung oleh penunggalan tafsir untuk menemukan makna baru yang bebas dan kritis (Ibid). Proses itu terjadi dengan cara membongkar (*to dismantle*) dan menganalisis secara kritis (*critical analysis*) suatu fenomena (Hoed, 2011: 76).

Dekonstruksi bukanlah sebuah metode yang dilengkapi dengan perangkat-perangkat konseptual yang serba argumentatif dan koheren, melainkan anti metode dan anti koherensi. Sebab, pandangan ini bercorak ilmiah dan positivistik (Santoso, 2009: 252). Sesuatu

yang mapan (tunggal) dibongkar dan memaknai makna dalam tanda secara dinamis. Makna tidak hanya berdasarkan perbedaan antar tanda semata yang bersifat statis, melainkan berubah-ubah, sesuai dengan kehendak pemakai tanda, dalam ruang dan waktu (Hoed, 2011: 76).

Kajian mengenai filsafat dekonstruksi erat kaitannya dengan kajian semiotika: ilmu yang mempelajari tentang tanda dalam kehidupan manusia. Pada pengertian dasar, tanda sendiri merupakan pertemuan antara bentuk tanda (tercitra dalam kognisi seseorang) dan makna (isi, yang dipahami oleh manusia pemakai tanda).

De Saussure mengenalkan dua elemen pembentuk tanda secara umum, yaitu *signifier* (penanda atau bentuk tanda) dan *signified* (petanda atau makna tanda). Di dalam kerangka semiotika inilah, proses interaksi tanda selalu dianggap memiliki makna sebagai suatu penurunan atau pertukaran makna antar aktor yang ada (Piliang, 2010: 52-54).

Oleh sebab itu, kata kunci dari semiotika adalah bentuk tanda dan makna tanda (Hoed, 2011: 3). Tanda menjadi kajian sentral dalam tulisan ini yaitu ia merupakan sesuatu yang terdiri pada sesuatu yang lain atau menambah dimensi yang berbeda pada sesuatu, dengan memakai apapun yang dapat dipakai untuk mengartikan sesuatu yang lain (Berger, 2010: 1).

De Saussure menganggap tanda sebagai sesuatu yang menstruktur (proses pemaknaan berupa kaitan antara penanda dan petanda) dan terstruktur (hasil proses tersebut) di dalam kognisi manusia. Hubungan antara bentuk dan makna bersifat sosial dan didasarkan pada kesepakatan (konvensi) sosial (Ibid). Hal ini berarti, makna bersifat otonom dari tanda. Suatu tanda dapat dimaknai secara dinamis sehingga sering menyisakan konflik dan terkadang menjadi dilema tersendiri (Piliang, 2011: 49).

Pergulatan kekuasaan pada hakikatnya merupakan permainan bahasa yang dimainkan untuk melakukan dominasi kekuasaan. Setiap pilihan bahasa merupakan tanda, memiliki makna untuk mengkonstruksi fenomena sosial yang diinginkan oleh pemakai tanda (Santosa, 2008: 27). Bahkan kekuasaan merupakan sebuah permainan bahasa (*language games*) dari apa yang telah terucap, yang di dalamnya terdapat jalinan yang saling mengkonstruksi untuk mencapai maksud dan kepentingan tertentu (Lyotard, 1989: 103).

### Upaya dan Dinamika Dekonstruksi

Upaya dekonstruksi oleh walikota tidak hanya dilakukan pada tataran ide saja. Ada aksi, reaksi, dan reproduksi makna baru secara terus menerus secara dinamis, sampai mencapai idealita yang dikehendaki walikota.

“Sekat-sekat birokrasi sudah harus dihilangkan. Sekarang birokrat harus inklusif dan duduk sejajar dengan masyarakat. Kebijakan-kebijakannya ya yang seperti saya bilang, seperti *sego segawe*, prinsip pelayanan inklusif dan optimal, dan sebagainya. Saya sering panggil bawahan dengan sebutan rekan-rekan kerja biar lebih akrab”.<sup>1</sup>

Dekonstruksi yang dilakukan oleh walikota merupakan upaya untuk merekonstruksi makna baru birokrasi: bersifat terbuka, disiplin, dan optimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Isyarat bahasa dengan mengungkapkan bahwa Walikota sebagai “kepala pelayanan masyarakat Kota Yogyakarta”, digunakan sebagai titik awal untuk melakukan dekonstruksi. Cara pandang walikota tentang konsepsi kekuasaan menjadi pijakan idealita untuk

<sup>1</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta Herry Zudianto, Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.



menghancurkan nilai-nilai birokrasi Mataraman. Di titik ini, paradigma kekuasaan yang bertransformasi menjadi makna pelayanan harus diupayakan di dalam birokrasi (Zudianto, 2008).

Selain itu, keteladanan kepemimpinan menjadi daya utama yang menggerakkan upaya dekonstruksi.

“Keteladanan dari pemimpin senjata paling ampuh untuk mengenalkan nilai-nilai yang hendak diwujudkan”.<sup>2</sup>

Oleh sebab itu, sebagai kepala pelayan, walikota memimpin misi pelayanan yang harus ada di dalam birokrasi. Upaya dekonstruksi untuk merubah paradigma birokrat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

#### a. Prinsip Pelayanan

Salah satu hal yang menjadi perhatian walikota adalah bagaimana mengkomunikasikan ide atau gagasan yang ingin diwujudkannya kepada birokrat dan masyarakat luas. Baginya, hal ini harus dilakukan sebab dengan cara tersebut ada proses transfer nilai sehingga makna di balik penanda tersampaikan dan dipahami oleh para birokrat dan juga masyarakat luas. Makna pelayanan harus menjadi konstruksi pikir para birokrat sebagai pelayan masyarakat untuk menghancurkan nilai-nilai kaku dan eksklusif pada birokrasi Mataraman.

“Sebagai pelayan masyarakat, maka masyarakat harus *diwongke*. Birokrat harus egaliter, inklusif, dan maksimal dalam pelayanan. Ada nilai-nilai yang dijunjung, kejujuran (transparansi), dan keteladanan”.<sup>3</sup>

Prinsip-prinsip pelayanan pun disosialisasikan melalui media, salah satunya melalui *banner* yang bertuliskan “Dahulukan Masyarakat, Mudahkan Pelayanan, Utamakan Pencapaian, Untuk Indonesia”. Penanda ini diletakkan di pintu masuk kantor walikota, ruang depan Dinas Perizinan, ruang tamu di instansi pemerintah Kota Yogyakarta.

**Gambar 1.**  
**Bersama Walikota Yogyakarta Herry Zudianto dengan latar belakang *Banner* Sosialisasi Prinsip-Prinsip Pelayanan**



Ada yang menarik dari bentuk tanda yang terletak di bagian atas tulisan pada *banner* tersebut. Tanda itu berbentuk “jantung hati” berkomposisi warna merah putih, dan terdapat angka “1” pada posisi tengah gambar tersebut.

“Iya, pak wali berulang kali bilang kalau merah putih itu jangan hanya berkibar di luar saja. Jangan hanya jadi bendera saja. Seharusnya juga menjadi bagian dari hati kita. Cinta merah putih, cinta bangsa dan Negara”.<sup>4</sup>

Penanda tersebut untuk motivasi birokrat agar melayani dengan pelayanan

<sup>2</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta Herry Zudianto, Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta Herry Zudianto, Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Pak Bob, staf Bagian Humas, Jumat, 19 Agustus 2011, 13.30 WIB.

terbaik. Penanda tersebut juga memiliki motivasi kebangsaan yaitu satu bangsa dalam nilai-nilai ke-Indonesiaan.

“Sebenarnya Pak Wali sangat menekankan pada pentingnya pelayanan. Sistem pelayanan, tata ruang, dan perabot juga didesain untuk mendukung hal tersebut”.<sup>5</sup>

Upaya mensosialisasikan prinsip pelayanan juga bertujuan agar masyarakat mengetahui bahwa birokrasi sedang berbenah.

“Sangat perlu untuk mengkomunikasikan gagasan kepada birokrat sendiri dan masyarakat. Prinsip layanan itu dapat dipahami bagi yang membaca, bahwa kita sedang berbenah dan berkomitmen untuk pengabdian dan pelayanan”.<sup>6</sup>

Walikota sendiri lebih suka dipanggil sebagai kepala pelayan daripada dipanggil sebagai walikota (Zudianto, 2008: 43). Untuk itulah, dalam konteks upaya mewujudkan birokrasi yang melayani, pembentukan Dinas Perizinan menjadi salah satu capaian gemilang untuk membuktikan bahwa janji pelayanan tidak sekedar retorika belaka. Sistem pelayanan terpadu dengan sistem satu pintu satu atap yang dilengkapi dengan fasilitas *online*. Adanya fasilitas *routing slip* berupa lembar kendali digunakan untuk memantau setiap proses atau tahapan perizinan. Kepastian waktu bagi setiap proses perizinan menjadi jelas dan terukur.

#### b. Panggilan Rekan-rekan Kerja

Panggilan yang sering dilakukan oleh walikota kepada bawahan di jajaran

birokrasi adalah dengan menggunakan panggilan “rekan-rekan kerja”. Panggilan tersebut juga diiringi dengan sikap ramah dan intonasi bersahabat. Ada yang menarik tatkala walikota mengenalkan Mas Eko sebagai asisten beliau:

“Ini rekan saya yang mengurus jadwal. Kalau soal jadwal, saya *manut* sama Mas Eko ini. Silakan koordinasi saja secara langsung.”<sup>7</sup>

Penanda ini memiliki makna bahwa walikota berupaya mewujudkan suatu kondisi dan budaya kerja yang egaliter dan bersahabat. Budaya patronase maupun *bapak-isme* diminimalkan dengan mengedepankan relasi kemitraan. Walikota berupaya agar struktur hierarkis yang kaku dan eksklusif, sebagaimana karakter dasar organisasi birokrasi Mataraman, dapat diminimalkan.

Gaya santai, obrolan menggunakan bahasa Indonesia, gaya bicara ringan dan tidak tampak diatur baik intonasi maupun pemilihan kata, merupakan petanda bahwa walikota ingin mewujudkan suasana yang terbuka dan bersahabat. Tidak bersifat *alus*, kaku, dan eksklusif seperti birokrat terobsesi menirukan gaya kebangsawanan priyayi pada birokrasi Mataraman.

“Gaya Pak Herry memang begitu, egaliter. Anak kecil aja diajak bercanda. Anak-anak muda diajak diskusi dan disapa dulu. Tidak militer seperti walikota-walikota sebelumnya. Saya saja pernah satu mobil sama beliau, saat ada acara, dan saya ada halangan dengan kendaraan saya”.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Wawancara dengan Pak Hardono, Sekretaris Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada hari Rabu, 3 November 2010 pukul 14.00 WIB.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta, Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.

<sup>7</sup> Peristiwa ini terjadi saat peneliti menghadiri seminar yang mengundang beliau di kampus Universitas Negeri Yogyakarta, pada hari Minggu, 7 November 2010

<sup>8</sup> Wawancara dengan Mas Hageng, staf Bagian Humas, Jumat, 19 Agustus 2011, 15.00 WIB.



Fenomena ini merefleksikan adanya sinergitas kinerja untuk mewujudkan visi misi walikota dalam suasana kerja yang terbuka berbasis *teamwork*. Para birokrat yang diwawancara bersikap ramah dan bersedia diwawancara dengan mengobrol dan jalan santai. Rekonstruksi makna birokrasi pelayanan melembaga: nilai-nilai baru ini tidak selesai pada ide walikota saja, melainkan menjadi budaya baru birokrasi dan menggerakkan birokrat untuk ikut mengadopsi nilai-nilai tersebut.

### c. Seragam Birokrat

Konstruksi seragam walikota beserta jajaran birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta menarik. Struktur seragam mengkonstruksikan identitas baru birokrasi: bersifat inklusif, baik dari sisi jenis seragam maupun struktur kelengkapan seragam. Identitas baru ini untuk menghilangkan bentuk tanda (penanda) -sebagai bagian dari proses dekonstruksi- yang memiliki kecenderungan menunjukkan petanda "kebesaran" birokrat.

Kelengkapan standar seragam keseharian terdiri dari pin merah putih di dada sebelah kiri, pin bertuliskan "hijau kotak" disematkan di dada bagian kanan, serta papan nama menunjukkan identitas diri di bagian tengah. Pin sebelumnya bertuliskan "hijau kotak" diganti pin baru berwarna hijau yang bertuliskan "*semangat gotong royong agawe majune Ngayogyakarta Segoro Amarto*" dengan bahasa lokal yang sarat makna.

"Menjadi pemimpin bagi masing-masing individu dalam suatu daerah lokal (lingkungan sekitar) sehingga nantinya dari hal-hal yang kecil menjadi kontribusi untuk hal-hal yang besar dengan saling mengisi".<sup>9</sup>

**Gambar 2.**  
**Pin yang disematkan di dada kiri sebagai kelengkapan seragam**



Selain itu,

"Pak Herry juga pesan bahwa dengan pin ini jangan ada lagi kalimat "kerja saya" melainkan harus merupakan "kerja kita". Ini penting untuk memotivasi jiwa kerja sama dan gotong royong. Soliditas tim menjadi penting".<sup>10</sup>

Terdapat tiga jenis seragam, antara lain berupa seragam coklat (keki) untuk hari Senin, batik lengan pendek untuk hari Selasa, abu-abu untuk hari Rabu, Kamis memakai baju biasa polos lengan pendek dan bebas rapi untuk hari Jum'at. Khusus untuk para pemimpin SKPD, hari Jumat memakai kemeja lengan panjang dilengkapi dasi.

"Struktur seragam seperti ini terkesan lebih ramah dan enak untuk dilihat. Jika memakai batik pun, kami menjaga untuk memakai batik yang tidak berkilau, terkesan mahal, berbahan sutra bagai yang perempuan. Tetapi

<sup>9</sup> Wawancara dengan Mas Hageng, staf Humas, Jumat, 19 Agustus 2011, 15.00 WIB.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Pak Bob, staf Humas, Jumat, 19 Agustus 2011, 13.30 WIB.

yang biasa saja. Tidak ada perbedaan dan bisa membaur dengan yang lainnya”.<sup>11</sup>

Kebijakan seragam seperti ini begitu menarik. Hal ini dapat menjadi inspirasi bagi daerah lain yang masih bersikukuh dengan seragam keki maupun identitas Korpri.

#### d. Akses Aduan

Birokrasi dianggap sebagai institusi yang kaku dan tertutup merupakan karakter birokrasi Mataraman. Untuk menghancurkan nilai-nilai tersebut, walikota membuka akses informasi bagi masyarakat luas, melalui telepon aduan langsung kepada Walikota (08122780001/27400), *E-mail*, *Facebook*, dan *Twitter*. Akses aduan ini sekaligus menjadi sistem kontrol eksternal terhadap kinerja birokrasi.

**Gambar 3.**  
**Akses Aduan Masyarakat**



Pelayanan aduan di nomor aduan selama 24 jam. Akun *Twitter* dengan akun @herry\_zudianto, begitu dipenuhi *mention*. Beliau sering menulis *tweet*, baik *tweet* yang berisi pendapat pribadi mengenai suatu problematika sosial, maupun sekedar membalas *mention* para *followers*-nya mengenai berbagai hal.

Di meja kerja walikota tampak sebuah *notebook*, sambungan internet melalui komputer, dan sebuah laptop. Hal ini untuk memudahkan walikota dalam mengakses internet, khususnya untuk berinteraksi dengan masyarakat melalui dunia maya.

“Semua itu ya untuk menghilangkan sekat-sekat birokrasi dengan masyarakat. Masyarakat harus percaya pada birokrasi akan merespon persoalan yang ada, karena birokrasi bagian dari masyarakat. Kepercayaan masyarakat akan menumbuhkan partisipasi aktif dalam pembangunan”.<sup>12</sup>

Program “Walikota Menyapa” di RRI setiap hari Senin (pukul 07.30 WIB) dan Kamis pukul 10.30 WIB (di luar Ramadhan pukul 21.00 WIB) untuk menjalin komunikasi efektif dengan masyarakat. Banyak saran dan masukan yang ditampung secara *bottom up*. Bagi walikota, menyapa masyarakat adalah salah satu cara untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat secara pribadi sekaligus terhadap birokrasi Kota Yogyakarta yang dipimpinnya.

Tatkala upaya dekonstruksi dilakukan (aksi), ada reaksi beragam dari para birokrat. Terbukanya akses aduan di satu sisi ternyata dirasakan cukup berat oleh beberapa birokrat yang ditempatkan di Bagian Humas. Sebab, aduan ini berlaku selama 24 jam. Birokrat di Bagian Humas harus selalu mendampingi kegiatan dinas walikota.

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bu Siwi, Sekretaris Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Pemkot Yogyakarta, hari Kamis, 14 April 2011 pukul 13.00 s.d. 16.00 WIB.

<sup>12</sup> Wawancara dilakukan pada hari Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.

“Aduan berlaku 24 jam. Kami juga harus mendampingi kegiatan dinas walikota. Yah berat mas, kegiatan walikota bukan hanya kunjungan ke instansi, tetapi juga ke seluruh kecamatan dan kelurahan. Juga kalo pak wali diundang oleh warga. Tugas Bagian Humas secara bergantian untuk mendampingi”.<sup>13</sup>

Kesetaraan serta kemudahan akses informasi menjadi kunci utama menumbuhkan kepercayaan. Saat masyarakat percaya, maka partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan meningkat. Bagi birokrat-birokrat di bagian Humas, hal ini merupakan strategi untuk mewujudkan kepercayaan masyarakat dan mendukung rekonstruksi makna baru birokrasi sebagai institusi pelayanan yang komunikatif.

#### e. Absensi dan Pengawasan Disiplin

Birokrasi dalam makna lama sebagai organisasi yang kaku dan tertutup. Selain birokrasi harus berbenah agar terdepan dalam optimalisasi pelayanan, penegakan disiplin di internal birokrasi juga harus disikapi secara serius. Pemerintah Kota Yogyakarta membuat mekanisme yang digunakan sebagai sistem kontrol kedisiplinan dan kinerja birokrasi yang meliputi sistem kontrol secara eksternal dan internal. Mekanisme ini untuk membidik sikap birokrasi yang cenderung kaku, anti kritik, eksklusif, dan tertutup.

Sistem kontrol eksternal berupa akses aduan masyarakat secara langsung kepada walikota, program walikota menyapa, dan sebagainya. Sedangkan sistem kontrol internal berupa pengawasan dari Inspektorat, BKD, dan absensi harian. Menarik untuk dicermati, absensi harian ini memiliki dua bentuk, yakni absensi manual dan absensi digital. Absensi digital diisi oleh setiap birokrat pada setiap awal masuk dinas setiap

hari pukul 07.30 dan ketika akan pulang (waktu jam dinas berakhir) pukul 15.30. Pada hari Jumat jam dinas berakhir pukul 14.30 wib.

**Gambar 4.**  
**Absensi Digital**



Absensi digital ini menggunakan teknologi layar sentuh dan dipasang di seluruh instansi di lingkungan pemerintah Kota Yogyakarta. Jika ada yang rusak seperti pada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, maka dilakukan absensi secara manual. Beragam reaksi dari para birokrat.

“*Ndak mas, kami bekerja ikhlas kok. Berusaha selalu disiplin waktu dan mengutamakan pelayanan. Ditambah dengan adanya absensi online, maka kami termotivasi untuk selalu disiplin waktu. Alat itu menjadi kontrol, juga sistem kontrol yang efektif untuk taat aturan*”.<sup>14</sup>

Data absensi harian dikumpulkan oleh bagian kesekretariatan setiap instansi dan setiap bulan diserahkan kepada BKD. Pengawas pada setiap instansi ditunjuk oleh sekretaris masing-masing instansi untuk mengawasi kedisiplinan birokrat, termasuk keterlambatan, izin tidak masuk, maupun

<sup>13</sup> Wawancara dengan Pak Bob, staf Bagian Humas, Jumat, 19 Agustus 2011, 13.30 WIB.

<sup>14</sup> Wawancara dengan Mas Didik, staf Dinas Ketertiban, pada saat informan sedang mengamankan jalannya *sego segawe*, pada hari Jumat, 11 Maret 2011, 14.30 WIB.

pulang terlebih dahulu sebelum jam dinas berakhir. Data rekapitulasi bulanan itu menjadi landasan dalam memberikan sanksi disiplin bagi birokrat yang melanggar disiplin dan etika pegawai.

Namun, ada beberapa birokrat yang lebih menghendaki absensi dilakukan secara manual. Sebab, absensi digital rentan mengalami kecurangan. Titip absen dianggap lebih sulit dilakukan pada absen manual sebab ada identitas lengkap dan tanda tangan yang ditulis dengan tulisan tangan. Tentu saja, tulisan tangan tiap orang berbeda sehingga lebih mudah mengidentifikasi sekaligus mengawasi kedisiplinannya.

Terlepas dari perbedaan pendapat mengenai sistem kontrol, poin penting dari fenomena ini adalah upaya kontrol secara internal bertujuan untuk meningkatkan kinerja birokrat. Sebagai bagian dari institusi pelayanan, birokrat harus selalu menjaga kedisiplinannya dan tidak anti kritik.

#### f. *Sego Segawe*

*Sego segawe* merupakan semangat yang menurunkan program pembebasan kawasan Balaikota dari lalu lintas kendaraan bermotor, termasuk segala kendaraan dinas berplat merah. Program pembebasan ini dilaksanakan setiap hari Jumat, dimulai dari dalam kawasan Balaikota, hingga sepanjang jalan raya bagian timur Balaikota. Walikota pun tidak mengendarai mobil dinas, melainkan bersepeda dari rumah dinas menuju kantor didampingi beberapa orang ajudan. Aktivitas ini membuka ruang tegur sapa saat berpapasan.

Untuk menyebarkan secara luas semangat *sego segawe*, walikota juga mendukung pembuatan jalur khusus sepeda di jalanan raya di wilayah Kota Yogyakarta. Beliau menggagas kotak khusus pengendara sepeda di setiap pemberhentian

lampu lalu lintas Kota Yogyakarta. Fenomena ini menandakan, semangat *sego segawe* tidak hanya membidik para birokrat, melainkan juga masyarakat luas agar paham pentingnya berolah raga, menjaga kesehatan, dan memelihara udara bebas polusi. Pesan ini disampaikan secara persuasif melalui reklame *sego segawe* yang bertuliskan: “dengan bersepeda memperbaiki kualitas udara, penghematan energi, serta meningkatkan derajat kesehatan”.

Ajakan ini begitu persuasif sekaligus kontradiktif dengan gaya kepemimpinan tradisional kerajaan yang menghendaki gagasan dan kebijakan harus ditaati. Jika tidak, daya paksa seringkali menggunakan kekuatan represif. Namun, dilema justru terletak pada para birokrat yang hanya “terpaksa” sebab himbauan langsung dari atasan (walikota). Pada titik ini, yang terjadi bukanlah kesadaran ideologis. Terhadap fenomena ini walikota mengatakan,

“Saya sudah mencontohkan. Saya juga sudah mengajak rekan-rekan sebagai abdi negara untuk sadar arti penting sikap inklusif dan budayakan hidup sehat. Kalau secara individu tidak sepakat, paling tidak proses pembelajaran terus menerus semoga membuahkan hasil”.<sup>15</sup>

Kebijakan secara persuasif dilakukan untuk menghilangkan sekat-sekat eksklusivitas pada birokrasi. Ada proses transfer nilai melalui rekonstruksi makna dari walikota kepada para birokrat. Pemaknaan baru (rekonstruksi) terus bergulir secara dinamis seiring waktu dan kesadaran birokrat dalam memahami pesan di balik makna *sego segawe*.

#### Tantangan Dekonstruksi

Studi di lapangan menemukan ada perubahan perilaku birokrat sebagai capaian

<sup>15</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta Herry Zudianto, Senin, 13 Desember 2010, 15.30 WIB.



dekonstruksi. Birokrasi yang sebelumnya bergaya birokrasi-priyayi, didekonstruksi sehingga menjadi institusi pelayan masyarakat. Secara paradigmatis terjadi pola perubahan perilaku birokrat: berorientasi pelayanan, mau dikritik, terbuka, serta lebih disiplin. Terobosan pelayanan pada Dinas Perizinan misalnya, sistem pelayanan satu pintu satu atap, fasilitas *routing slip* untuk mengetahui kepastian waktu bagi setiap proses perizinan, serta fasilitas perizinan secara *online*, menjadi capaian yang gemilang. Index Kepuasan Masyarakat (IKM) menjadi acuan evaluasi bagi daya pelayanan di Dinas Perizinan. Data mengenai rekapitulasi kepuasan masyarakat menunjukkan respon positif, dengan skor rata-rata 79.<sup>16</sup>

Namun, proses dekonstruksi terhadap konstruksi makna lama birokrasi bukanlah sesuatu yang mudah. Makna lama birokrasi menjadi dalam beberapa hal, masih menjadi konstruksi pikir yang masih lestari. Tidak mudahnya proses dekonstruksi yang dilakukan, menunjukkan betapa membudayanya nilai-nilai priyayi pada birokrasi.

Proses dekonstruksi yang masih menyisakan tata nilai priyayi dalam birokrasi, menjadi dilema tersendiri. Misalnya fenomena seperti fasilitas dinas berupa ruang kerja, perabotan kerja dalam ruang dinas, dan mobil dinas yang eksklusif. Potensi gaya mewah diimbangi dengan semangat *sego segawe* dan reproduksi makna pelayanan secara terus menerus; misalnya *banner* yang terpampang, pin, seragam inklusif, serta himbauan walikota di setiap apel, upacara, dan sebagainya.

Di lain sisi, semangat *sego segawe* dirasa kurang efektif. Kendaraan bermotor masih banyak diparkir di area parkir yang memang disediakan (seberang timur dan utara jalan Balaikota). Fenomena ini bermakna sekadar

“pindah parkir”, bukan proses rekonstruksi makna dari semangat *sego segawe*, yaitu nilai-nilai kesederhanaan dan berwawasan lingkungan. Beruntung, walikota memiliki komunikasi yang terjalin baik dengan komunitas pesepeda seperti JFLR yang sering membantu menyebarkan semangat *sego segawe* secara luas.

Ketaatan kepada atasan dalam hal dinas adalah kewajiban semua birokrat. Hal ini rentan pada kembalinya budaya patronase dan konstruksi *bapak-isme* di dalam birokrasi. Oleh sebab itu, melalui proses dekonstruksi, walikota menyertainya dengan sikap keterbukaan dan egaliter, seperti memanggil bawahan dengan sebutan “rekan-rekan kerja”. Sikap dan gaya bicara walikota yang cenderung santai dan menyukai obrolan ringan dapat mencairkan suasana. Gaya walikota secara implisit menekankan pada pentingnya suasana akrab dan komunikatif.

Paradigma *teamwork* juga menjadi landasan kerja instansi-instansi di lingkungan Pemkot Yogyakarta. Pada Dinas Perizinan misalnya, sering diadakan kegiatan *In House Training* untuk meningkatkan kekompakan sebagai *teamwork*. Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi memiliki kebijakan lain: pendidikan kilat (diklat) maupun training-training lain yang pernah diikuti oleh birokrat di lingkungan Dinsosnakertrans diarsipkan. Kemudian, birokrat tersebut diwajibkan menerapkan ilmu pada instansi tempat dia bekerja, sekaligus sebagai ruang transfer pengalaman kepada sesama rekan kerjanya.

Beberapa informan bercerita bahwa masih ada birokrat yang seringkali melanggar disiplin. Jenis pelanggaran kedisiplinan misalnya sering pulang dahulu sebelum jam dinas berakhir dan kembali lagi ke kantor hanya untuk mengisi absen<sup>17</sup>. Ada juga laporan bahwa seorang birokrat tidak

<sup>16</sup> Wawancara dengan Pak Hardono, Sekretaris Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada hari Rabu, 3 November 2010 pukul 14.00 WIB.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bapak Hardono, Sekretaris Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Jumat, 7 Januari 2011, 14.30 WIB.



masuk kantor beberapa hari. Setelah dikonfirmasi, ternyata birokrat tersebut tetap masuk kerja, hanya saja lupa kode absen digital tersebut. Data pada absensi digital pun selalu menunjukkan birokrat yang bersangkutan tidak masuk kantor<sup>18</sup>. Setelah dipaksa mengaku dengan jujur, birokrat tersebut akhirnya mengakui kekhilafan atas kecurangannya.

“Itulah mengapa bagi saya untuk kontrol kedisiplinan birokrat mekanisme absensi manual lebih efektif. Karena berupa tulis tangan dan dilengkapi paraf atau tanda tangan. Mudah memeriksa dan memantau. Juga sulit untuk meniru tulisan seseorang”.<sup>19</sup>

Fenomena ini menunjukkan bahwa masih ada birokrat malas dan merasa “nyaman” ketika melanggar disiplin. Fenomena birokrat yang malas dan tidak memiliki kedisiplinan merupakan gejala bahwa ada internalisasi nilai yang belum berjalan dengan baik. Maka, pemahaman birokrat atas rekonstruksi makna baru belum tentu sama antara birokrat yang satu dan yang lain. Hal ini menjadi sebuah dinamika dalam upaya dekonstruksi.

Walikota juga menyadari, bahwa tantangan terbesar dalam membenahi birokrasi adalah merubah secara gradual sesuatu yang telah dianggap wajar: obsesi pembesaran diri, seperti malas, tidak disiplin, dan sebagainya. Fenomena ini menyadarkan kita pada sebuah kenyataan, betapa kuatnya konstruksi nilai-nilai birokrasi Mataraman sebelumnya. Namun, upaya dekonstruksi untuk merubah

paradigma birokrasi tetaplah perlu. Upaya ini menjadi agenda mendesak untuk memperbaiki birokrasi.

Oleh sebab itu, tulisan ini hadir untuk mengisi celah atas limitasi studi mengenai reformasi birokrasi, dengan menawarkan perspektif sosio-kultural sebagai perspektif alternatif. Perspektif ini begitu menyadarkan, betapa reformasi birokrasi bukan hanya persoalan administrasi dan manajemen kerja saja. Melainkan juga meliputi nilai-nilai lokal dan kekuatan keteladanan dalam menggerakkan upaya reformasi birokrasi.

### **Penutup**

Walaupun sejarah pembentukan birokrasi di Indonesia berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, ada titik kesamaan yang dimilikinya: internalisasi budaya kerajaan ke dalam sistem pemerintahan. Sehingga, watak birokrasi cenderung menempatkan dirinya lebih tinggi dari masyarakat umum. Dualisme orientasi nilai pun memunculkan standar ganda. Birokrasi berperilaku layaknya elit sosial yang minta dilayani; sedangkan di sisi lain birokrasi harus memahami kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Perilaku ini memunculkan ambivalensi, karena tidak ada pemisahan yang tegas antara kepentingan kedinasan dengan kepentingan pribadi (Dwiyanto, 2008: 92-93). Atas dasar fenomena ini, reformasi birokrasi di Indonesia seyogyanya menjadi agenda mendesak untuk diupayakan, agar masyarakat dapat dilayani dengan baik.

Birokrasi di Indonesia merupakan pertemuan antara karakter birokrasi Weberian dengan karakter birokrasi yang berakar pada budaya lokal (Dwiyanto, 2008: 94-95). Karakter birokrasi yang berakar pada budaya lokal juga terbentuk di Kota Yogyakarta. Internalisasi budaya Jawa ke dalam birokrasi menyebabkan

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ibu Siwi, Sekretaris Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi, Kamis, 14 April 2011, 13.00 WIB.

<sup>19</sup> Wawancara dengan Ibu Erna, Staf Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, 18 April 2011, 14.30 WIB.

terbentuknya karakter birokrasi yang berpriyayi, seperti yang diistilahkan oleh Mulder sebagai birokrasi Mataraman. Oleh sebab itu, membudayanya tata nilai priyayi di dalam birokrasi menjadi alasan utama upaya dekonstruksi birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta. Upaya dekonstruksi yang dilakukan oleh Walikota Yogyakarta telah membuahkan hasil dengan enam strategi dekonstruksi. Capaian utamanya adalah misi pelayanan menjadi ruh kerja birokrasi.

Keteladanan kepemimpinan menjadi faktor penting bagi keberhasilan reformasi birokrasi. Cara pandang walikota yang memandang kekuasaan bermakna pelayanan, menjadi daya gerak bagi upaya reformasi birokrasi. Walikota menyatakan dirinya sebagai kepala pelayan masyarakat kota Yogyakarta sekaligus memimpin upaya untuk mewujudkan misi pelayanan di dalam birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta. Upaya dekonstruksi tata nilai priyayi dilakukan untuk merekonstruksi birokrasi yang terbuka dan mengedepankan misi pelayanan.

Namun, dalam beberapa hal, upaya dekonstruksi belum optimal. Hal ini terjadi, dikarenakan *pertama*, betapa membudayanya tata nilai priyayi terhadap birokrasi. *Kedua*, upaya dekonstruksi tata nilai priyayi terhadap birokrasi bukanlah persoalan yang mudah. Membenahi budaya birokrasi berarti merubah secara gradual budaya birokrasi Mataraman selama ini. Walaupun upaya dekonstruksi tidaklah mudah, upaya ini tetaplah perlu untuk terus diupayakan agar birokrasi menjadi terbuka, tidak anti kritik, serta mengedepankan misi pelayanan.

Dari kajian ini dapat disimpulkan bahwa, upaya memperbaiki birokrasi di Indonesia memerlukan daya upaya yang menyeluruh (tidak setengah-setengah). Diawali dari keteladanan kepemimpinan, kemudian menghancurkan tata nilai kerajaan yang meniscayakan kebang-

sawanan dan obsesi pembesaran diri, serta diakhiri dengan upaya membangun birokrasi yang berparadigma pelayanan. Keteladanan kepemimpinan harus menggerakkan upaya dekonstruksi secara terus menerus dan merekonstruksi nilai-nilai pelayanan pada birokrasi, sehingga upaya reformasi birokrasi tidak berkutat pada teknis-administratif saja, melainkan menjadi kerja nyata dalam ikhtiar memperbaiki kinerja birokrasi di Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Agger, Ben. (2009). *Teori Sosial Kritis*. Bantul: Kreasi Wacana.
- Anderson, Benedict R. O'G. (1990). *The Idea of Power in Javanese Culture Language and Power*. Ithaca, BY: Cornell University Press.
- Alimi, Moh Yasir. (2004). *Dekonstruksi Seksualitas Poskolonial Dari Wacana Bangsa Hingga Wacana Agama*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.
- Berger, Arthur Asa. (2010). *Pengantar Semiotika: Tanda-Tanda dalam Kebudayaan Kontemporer*. Yogyakarta: Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Crawford, Gordon. (2000). *Promoting Democratic Governance in the South*, The European Journal of Development Research, Vol. 12 No. 1, pp. 23-57.
- Damono, Sapadi Djoko. (2000). *Priyayi Abangan Dunia Novel Jawa Tahun 1950an*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Dwipayana, AAGN Ari. (2004). *Bangsawan dan Kuasa Kembalinya Para Ningrat di Dunia Kota*. Yogyakarta: IRE Press Yogyakarta.

- Dwiyanto, Agus dkk. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Geertz, Clifford. (1959). *Abangan, Santri, Priyayi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Goetz, Anne-Marie & David O'Brien. (1995). *Governing for the Common Wealth? The World Bank Approach to Poverty and Governance*, IDS Bulletin, Vol. 26 No. 2.
- Hoed, Benny H. (2011). *Semiotik dan Dinamika Sosial Budaya*. Depok: Komunitas Bambu.
- Koentjaraningrat. (1975). *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Kusno, Abidin. (2007). *Penjaga Memori: Gardu di Perkotaan Jawa*. Yogyakarta: Ombak.
- Lytard, J.F. (1989). *Just Gaming*. London: Manchester University Press.
- Mas'ood, Mohtar dan Colin MacAndrews. (2006). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mulder, Niels. (2001). *Mistisisme Jawa Ideologi di Indonesia*. Yogyakarta: LKiS Yogyakarta.
- Patria, Nezar dan Andi Arief. (1999). *Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Piliang, Indra Jaya. (2010). *Bouraq-Singa Kontra Garuda Pengaruh Sistem Lambang dalam Separatisme GAM terhadap RI*. Yogyakarta: Ombak.
- Pratikno. (2005). *Good Governance dan Governability*. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 8 No. 3. Edisi Maret.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Governance dan Krisis Teori Organisasi*. *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*. Vol. 12 No. 2. Edisi November.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Manajemen Jaringan dalam Perspektif Strukturasi*. *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 12 No. 1. Edisi Mei.
- Santosa, Pandji. (2008). *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Sedarmayanti, Prof., Dr., Hj. (2009). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung: Refika Aditama.
- Soemardjan, Selo. (2009). *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Depok: Komunitas Bambu.
- Suwarno, P.J. (1994). *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sutherland, Heather. (1983). *Terbentuknya Sebuah Elit Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Varma, SP. (2007). *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajagrafindo.
- Weiss, Thomas. (2000). *Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*. *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*. Vol. 21 No. 5.
- Wibawa, Samodra. (2005). *Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Wrong, Dennis (Ed.). (2003). *Max Weber Sebuah Khazanah*. Yogyakarta: Penerbit Ikon Teralitera.
- Zudianto, Herry. (2008). *Kekuasaan Sebagai Wakaf Politik Manajemen Yogyakarta Kota Multikultur*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

**Wawancara**

Wawancara dengan Walikota Yogyakarta  
Herry Zudianto, 13 Desember 2010,  
pukul 15.30 s.d. 16.30 WIB.

Wawancara dengan Pak Hardono, 3 No-  
vember 2010 dan 7 Januari 2011, pukul  
14.30 s.d. 16.30 WIB.

Wawancara dengan Mas Didik, 11 Maret  
2011, pukul 14.30 s.d. 14.40 WIB.

Wawancara dengan Ibu Siwi, 14 April 2011,  
pukul 13.00 s.d. 16.00 WIB.

Wawancara dengan Ibu Retno, 14 April  
2011, pukul 16.00 s.d. 16.05 WIB.

Wawancara dengan Ibu Erna, 18 April 2011,  
pukul 14.30 s.d. 15.30 WIB.

Wawancara dengan Pak Bob, 19 Agustus  
2011, pukul 13,30 s.d. 15.30 WIB.

Wawancara dengan Mas Hageng, 19  
Agustus 2011, pukul 15.00 s.d. 15.30  
WIB.

## **PERSYARATAN NASKAH UNTUK JURNAL ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK (JSP)**

1. Naskah yang ditulis untuk JSP meliputi hasil penelitian, baik penelitian lapangan maupun penelitian pustaka dan artikel refleksi analisis fenomena sosial politik.
2. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Inggris. Sistematika naskah hasil penelitian adalah judul, nama penulis, abstrak disertai kata kunci, pendahuluan, metode, pembahasan atau analisis, simpulan, serta daftar rujukan.
3. Naskah diketik dengan program Microsoft Word di atas kertas HVS Kuarto sekitar 5000-6000 kata dengan huruf Times New Roman ukuran 12 pts.
4. Naskah diserahkan langsung kepada redaksi atau juga dapat melalui attachment e-mail ke alamat: jspugm@gmail.com.
5. Judul artikel dalam Bahasa Indonesia tidak boleh lebih dari 14 kata, sedangkan judul dalam Bahasa Inggris tidak boleh lebih dari 12 kata. Judul dicetak dengan huruf kapital di tengah-tengah dengan ukuran huruf 14 poin.
6. Nama penulis artikel dicantumkan tanpa gelar akademik, disertai lembaga asal, dan ditempatkan di bawah judul artikel. Dalam hal naskah ditulis oleh tim, penyunting hanya berhubungan dengan penulis utama atau penulis yang namanya tercantum dalam urutan pertama. Penulis utama harus mencantumkan alamat korespondensi atau e-mail.
7. Abstrak dan kata kunci ditulis dalam dua bahasa (Indonesia dan Inggris). Panjang masing-masing abstrak 75-100 kata, sedangkan jumlah kata kunci 3-5 kata. Abstrak minimal berisi tujuan, metode, dan hasil penelitian.
8. Tabel dan gambar harus diberi judul, berspasi tunggal, nomor dan sumber harus jelas. Jika terdapat foto atau gambar, sebaiknya dalam format hitam putih.
9. Daftar rujukan hanya memuat sumber-sumber yang dirujuk, dan semua sumber yang dirujuk harus tercantum dalam daftar rujukan. Sumber rujukan minimal 80% berupa pustaka terbitan 10 tahun terakhir. Rujukan yang digunakan adalah sumber-sumber berupa artikel-artikel penelitian dalam jurnal atau laporan penelitian (termasuk skripsi, tesis, disertasi, buku, dan publikasi lainnya yang relevan). Artikel yang dimuat di JSP disarankan untuk digunakan sebagai rujukan.
10. Perujukan dan pengutipan menggunakan teknik rujukan berkurung (nama akhir, tahun). Pencantuman sumber pada kutipan langsung hendaknya disertai keterangan tentang nomor halaman tempat asal kutipan. Contoh: (Laclau, 1989: 81).
11. Cek setiap rujukan artikel untuk akurasi dan pastikan setiap karya yang dikutip dalam artikel ditulis dalam Daftar Pustaka atau Rujukan. Karya-karya yang tidak dikutip, tetapi tercantum dalam Daftar Pustaka atau Rujukan akan dihilangkan oleh penyunting.
12. Daftar rujukan disusun dengan tata cara seperti contoh berikut ini dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis.



**Buku:**

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities*. London: Verso.

**Buku kumpulan artikel:**

Saukah, A. & Waseso, M.G. (Eds)/ 2002. *Menulis Artikel untuk Jurnal Ilmiah* (Edisi ke-4, cetakan ke-1). Malang: UM Press

**Artikel dalam buku kumpulan artikel:**

Curran, J. (1991). Rethinking the Media as a Public Sphere 4.

**Artikel dalam jurnal atau majalah:**

Haryanto, Ignatius. (2008). Industri media membesar, bagus untuk bisnis, tapi untuk demokrasi?. *Jurnal Sosial Demokrasi*. Vol. 3 No. 1 Edisi Juli-September.

**Artikel dalam Koran:**

Pramono, Sidik. 12 Desember 2011. Menagih Hanji (De)sentralisasi. *Kompas*, hlm. 6.

**Tulisan/berita dalam Koran (tanpa nama pengarang):**

Kompas. 8 Desember, 2011. Pemilihan Pimpinan KPK: Antara Pakta Integritas dan Independensi, hlm. 3.

**Dokumen resmi:**

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1978. *Pedoman Penulisan Laporan Penelitian*. Jakarta: Depdikbud. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. 1990. Jakarta: PT. Armas Duta Jaya.

**Buku terjemahan:**

Hennessy, Bernard. (1989). *Pendapat Umum*. Edisi keempat, terjemahan Amiruddin Nasution. Jakarta: Penerbit Erlangga.

**Makalah, Skripsi, Tesis, Disertasi, Laporan Penelitian:**

Dhakidae, D. (1991). *The State, The Rise of Capital and the fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesia News Industry*. Disertasi PhD tidak diterbitkan, Ithaca, New York: Cornell University.

Suwannathat-Pian, K. (2004, 5-7 Februari). *Question of Identity of the Muslims in Southern Thailand, A Comparative Examination of Responses of the Sam-Sams in Satun and of the Thai Malay Muslim in the Three Provinces of Yala, Narathiwat, and Pattani to Thailand's Quest for National Identity*. Paper presented at the A Plural Peninsula: Historical Interaction among the Thai, Malays, Chinese and Others, Nakhon Si Thammarat.

**Internet (karya individual):**

Clancy, Robert. (2011). *Ethics of Democracy*. (Online). ([http://www.cooperativeindividualism.org/clancy-robert\\_ethics-of-democracy.html](http://www.cooperativeindividualism.org/clancy-robert_ethics-of-democracy.html), diakses 14 Juni 2011).

**Internet (artikel dalam jurnal online):**

Kuncoro, Mudrajad. (2011). The Global Economic Crisis and Its Impact on Indonesia's Education. *Journal of Indonesian Economy and Business (Online)*, **Volume 26, No.1, 2011** (<http://jebi.feb.ugm.ac.id/>, diakses 29 Desember 2011).

**Internet (bahan diskusi):**

Wilson, D. 20 November 2005. Summary of Citing Internet Sites. *NETTRAIN Discussion List*. (Online), ([NETRAIN@ubvm.cc.buffalo.edu](mailto:NETRAIN@ubvm.cc.buffalo.edu), diakses 22 November 1995)

13. Semua naskah ditelaah secara anonim oleh mitra bebestari (*reviewers*) yang ditunjuk oleh penyunting menurut bidang kepakarannya. Penulis diberi kesempatan untuk melakukan perbaikan (revisi) naskah atas dasar rekomendasi/saran dari mitra bebestari atau penyunting. Kepastian pemuatan atau penolakan akan diberitahu melalui alamat *e-mail* Penulis.
14. Penyunting mempunyai hak untuk mengubah dan memperbaiki ejaan, tata tulis, dan tata bahasa naskah yang dimuat.
15. Segala sesuatu yang menyangkut perizinan pengutipan atau penggunaan *software* komputer untuk pembuatan naskah atau ihwal lain yang terkait dengan HaKI yang dilakukan oleh penulis, berikut konsekuensi hukum yang mungkin timbul karenanya, menjadi tanggung jawab penuh penulis.
16. Penulis yang artikelnya dimuat akan mendapatkan honorarium dan bukti pemuatan sebanyak 3 (tiga) eksemplar dan cetak lepas sebanyak 5 (lima) eksemplar. Artikel yang tidak dimuat *tidak akan dikembalikan*, kecuali atas permintaan penulis.



Mohon dicatat sebagai pelanggan JSP

Nama: .....

Alamat: .....

Kode Pos: ..... Telepon/HP: ..... email: .....

Harap dikirim ..... Eksemplar JSP mulai volume ..... nomor ..... tahun .....

Dengan ini saya kirimkan uang sebesar Rp. .... melalui:

- Bank Mandiri, KC Gedung Magister Yogyakarta, rekening nomor 137-0007162445 a.n. Arie Ruhyanto cq Jurnal Fisipol
- Pos wesel dengan resi nomor ..... tanggal .....

Harga:

- Harga langganan (3 edisi) untuk satu tahun termasuk ongkos kirim sebesar Rp. 125.000,- (kilat khusus) untuk seluruh wilayah di Indonesia
- Harga satu edisi JSP Rp. 50.000,- (kilat khusus) untuk seluruh wilayah di Indonesia

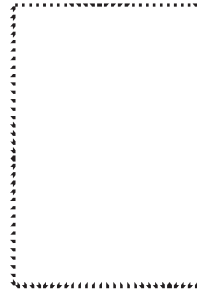
....., .....201...

(.....)

**FORMULIR INI BOLEH DIFOTOKOPI**

-----gunting dan kirimkan ke alamat Redaksi JSP atau fax ke (0274) 563362-----

**PERMINTAAN  
LANGGANAN**



Kepada: Redaksi Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio-Yustisia, Bulaksumur  
Yogyakarta 55281